

УДК 321:352

Гришук Микола Володимирович,

кандидат політичних наук, доцент, магістр державної служби, доцент Інституту ім. І. Малиновського Національного університету «Острозька академія», м. Острог

РЕАЛІЇ ТА ПРОБЛЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Стаття присвячена дослідженню проблем місцевого самоврядування у питаннях реалізації права територіальних громад на здійснення місцевого самоврядування. Використання для цього форм реалізації права на участь у місцевому самоврядуванні регламентованих Конституцією та законами України. Впровадження досвіду щодо створення ГРЦ (громадських ресурсних центрів). Організація роботи у цьому питанні відповідних рад та посадових осіб.

Ключові слова: *місьцеве самоврядування, громадські ініціативи, громадські слухання, органи самоорганізації населення, ГРЦ (громадські ресурсні центри).*

Статья посвящена исследованию проблем местного самоуправления в вопросах реализации права территориальных громад на осуществление местного самоуправления. Использование для этих целей форм реализации права на участие в местном самоуправлении, регламентированных Конституцией и законами Украины. Внедрение опыта создания ГРЦ (гражданского ресурсного центра). Организация работы в этом вопросе соответствующих советов и должностных лиц.

Ключевые слова: *местное самоуправление, гражданские инициативы, гражданские слушания, органы самоорганизации населения.*

The article deals with the problems of local governments while trying to accomplish the right to govern in a community. The author implies about the forms of realization of the right to govern which are brought into by the Constitution and laws of Ukraine. The activities of corresponding councils and officials are being stated.

Key words: *local governing, public initiatives, public hearing, the departments of public self-governing.*

Функціонування місцевого самоврядування в Україні, його виклики та досягнення по-різному оцінюють фахівці-науковці та практики. Проте зрозуміло, що місьцеве самоврядування не стало ще

об'єднуючою і керівною силою місцевого життя, і для цього є низка перешкод, які варто розглянути.

Керуючись визначенням місцевого самоврядування у Конституції України, законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1996 [3], його слід розуміти як гарантоване державою право та реальну здатність територіальної громади безпосередньо або через вибрані сільські, селищні, міські ради та їхні виконавчі комітети вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законодавства України.

Треба відзначити, що з боку держави у питанні гарантування функціонування місцевого самоврядування зроблено чимало: створено, практично з нуля, відповідну законодавчу базу, про що свідчить розділ XI Конституції України [8] та закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» [3], «Про органи самоорганізації населення» [4], «Про службу в органах місцевого самоврядування» [5], «Про статус депутатів місцевих рад» [6] та ін.

Крім того, держава в останні роки дієво підтримує органи місцевого самоврядування у фінансовому плані. Мається на увазі дотації депресивним територіям, якими за останній десяток років, при відсутності ефективного контролю з боку територіальних громад, стала більшість населених пунктів. Хоча, здавалося б, добра справа підтримки населених пунктів формує на місцях споживацькі настрої і впевненість у тому, що як би погано не працювали на місцях, а на заробітну плату гроші все одно дадуть з державного бюджету. В той же час роками нічого не робиться з відновлення раніше зупинених підприємств, об'єктів комунальної власності та створення нових робочих місць, що дало б надходження у місцевий бюджет через податки на прибутки громадян. Масовим стало явище продажу дохідних для бюджету об'єктів.

Протистояти цьому можна і потрібно силами територіальної громади, використовуючи надані чинним законодавством форми участі громадян у місцевому самоврядуванні.

Насамперед це використання колективних форм реалізації громадянами права на участь у місцевому самоврядуванні. Мається на увазі висловлення своєї думки про незадовільну роботу виборної посадової особи або органу на зборах за місцем проживання, мітингах, походах, демонстраціях. Детально розібратися із станом справ можна і треба членам територіальної громади за допомогою таких важелів, як місцеві ініціативи, адже згідно зі ст. 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [3] члени територіальної

громади мають право ініціювати розгляд у раді будь-якого питання, віднесеного до її відання. Порядок внесення визначається радою або статутом, підлягає обов'язковому розгляду на відкритому засіданні за участю ініціативної групи та оприлюднюється. Крім того, ст. 13 вищеназваного закону регламентує питання громадських слухань у вигляді звітів посадових осіб місцевого самоврядування про вирішення тих чи інших проблем, зустрічей з цього приводу з депутатами місцевого самоврядування. Слухання проводяться не рідше 1 разу на рік, пропозиції обов'язково розглядаються органами місцевого самоврядування. Крім того, вагомим внеском у вирішення проблемних питань можуть бути і універсальні форми участі громадян у місцевому самоврядуванні, коли згідно зі ст. 40 Конституції України закріплено право направляти індивідуальні та колективні письмові звернення громадян або звертатися особисто до органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб цих органів, які зобов'язані розглянути звернення та дати відповідь, що дає громадянам можливість опосередковано брати участь у визначенні пріоритетних завдань і напрямків роботи органів місцевого самоврядування та контролю за їхньою діяльністю. Закон України «Про звернення громадян» встановив правовий механізм реалізації права на звернення громадян до органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб у наступних формах: питання статутної діяльності органу; реалізації соціально-економічних, політичних прав громадянина і можливі скарги про їхні порушення; свої зауваження та пропозиції.

Однак аналіз використання цього права територіальними громадами показує, що у більшості з них ці заходи впливу до виборних органів та посадових осіб не використовуються. Так, за 2010-2011 роки своїм правом ініціювати розгляд у раді будь-якого питання, віднесеного до її відання (згідно з проведеним опитуванням), скористалися не більше 2% територіальних громад. Щодо громадських слухань, то вони у більшості випадків проводились як збори за місцем проживання, у яких з 15-20 тис. членів територіальної громади брали участь 300-500 осіб тих, кого на цьому заході хотіла бачити місцева влада, а не тих, хто може сказати правду про проблеми і запитати, хто винен у бездіяльності. Так, недавно проведені так звані громадські слухання з приводу добудови Хмельницької АЕС, фактично були зустріччю окремих громадян, яких ніхто не уповноважував від імені усіх жителів вирішувати ці питання. Судить самі. Люди, яким надаються повноваження висловлювати думку біль-

пості жителів населеного пункту на громадських слуханнях, повинні отримати ці повноваження на первинних зборах жителів вулиць, будинків, кварталів, районів міста. Їхні повноваження повинні підтверджуватись відповідними протоколами первинних зборів. Хіба про це не знали організатори громадських слухань, чи вони, складаючи нормативні акти про проведення таких заходів, спеціально не продумували норми представництва членів територіальних громад з метою проведення таких заходів лише для звіту у невеликих підзвітних їм колективах комунальних підприємств.

Все це має місце тому, що більшість членів територіальних громад взагалі нічого ніколи не чули про громадські ініціативи та громадські слухання. Це дає можливість окремим укладачам положень «Про громадські слухання» прилаштовувати їх під потреби виборних органів і посадових осіб, а не територіальної громади. Так, більшість проаналізованих положень про громадські слухання зроблено абияк, не обговорено членами територіальних громад.

Не вирішується сьогодні на місцях і питання функціонування органів самоорганізації населення, передбачених законом України «Про органи самоорганізації населення» [4]. Як показало опитування, 80% респондентів взагалі не знають про такі органи. А тому не дивно, що в жодному населеному пункті області, за даними Асоціації міст Рівненської області, не створено органи самоорганізації населення. Мало того, ліквідовано навіть ті, які активно працювали у свій час в м. Острозі, м. Дубно та м. Костополі.

Відповідальність за це цілком лягає на органи місцевого самоврядування та міських, сільських та селищних голів, які їх очолюють, обов'язок яких донести до кожного члена територіальної громади ази місцевого самоврядування, права і основні положення прийнятих в Україні законодавчих актів з питань місцевого самоврядування. Проте знову ж таки опитування членів територіальних громад, аналіз комунальних і незалежних видань свідчать про те, що ці питання просто замовчуються в пресі. Не розповсюджуються з цього приводу будь-які інформаційні листи про права громадян на місцеве самоврядування. В той же час утворення органів самоорганізації населення може стати надійною опорою та законною інституцією як для залучення найбільш активної частини населення, так і для формування проектів та програм місцевого розвитку. Адже типовими напрямками діяльності органів самоорганізації населення є: благоустрій і озеленення; санітарна очистка і утилізація твердих побутових відходів; розвиток комунальної інфраструктури

та комунальних інженерних мереж; підвищення якості та створення конкурентного ринкового середовища; надання комунальних послуг; вдосконалення руху громадського транспорту; ремонт доріг і внутріквартальних територій; вирішення екологічних проблем, облаштування дитячих майданчиків, місць відпочинку і скверів; створення клубів за інтересами; покращення громадського правопорядку та вирішення проблем дитячої бездоглядності.

Невирішення вищеназваних проблем впливає також і на питання трансформації усієї системи життя, які досить болісно відбуваються в територіальних громадах сіл, селищ, невеликих міст після розпаду СРСР та світової кризи на початку становлення незалежної України.

Системне поле проблем ось уже 20 років створює громадянам низький рівень або взагалі відсутність надання послуг; невирішення земельних питань; зниження або повна відсутність доходів населення; малодоступність до охорони здоров'я та соціального захисту.

В даній ситуації дуже важливою була б планомірна та злагоджена дія рад. Проте, як показує життя, більшість їх неспроможні вирішувати перераховані проблеми. І це при тому, що у більшості населених пунктів наявний ресурсний потенціал, який при системному аналізі, з позиції його ефективного і раціонального використання, міг би забезпечити необхідне управління розвитком громади.

Вивчаючи наявний український та зарубіжний досвід щодо мобілізації внутрішніх ресурсів громад для сталого розвитку, варто поєднати позитивні сторони інституційної реформи з індивідуальними можливостями ресурсів громади та інтелектуального потенціалу, який дасть можливість переосмислити найактивнішою частиною громади цілей, засобів та можливостей розвитку населеного пункту. Ці питання на сьогодні не нові в Україні. З 2008 року на Закарпатті почав діяти грантовий проєкт Програми добросусідства ЄС Румунія-Україна «Транскордонне партнерство задля сталого розвитку громад». Проєкт дав можливість створити та перевірити на практиці «Громадський ресурсний центр» (ГРЦ) розвитку населеного пункту. Дане утворення можна створити в будь-якій громаді села, селища, міста. Причому головне завдання ГРЦ – взяти на себе інституційне вирішення питань проблеми розвитку села, селища, міста, які з різних причин неспроможна вирішувати місцева рада (недостатність ресурсного і кадрового потенціалу, обсягу повноважень та ін.). Звичайно, це можливо лише за умови злагоджених дій ради та ГРЦ, які знаходять своє відображення у спільних орга-

нізаційних зусиллях з мобілізації людського потенціалу, стратегічного планування розроблених проєктів розвитку та їхньої реалізації. Створення ГРЦ є результатом суспільних процесів справжньої самоорганізації активної частини населення громади, яка реально вмотивована інтересами розвитку свого села чи селища. Проте ГРЦ не замінює орган самоорганізації населення, а співпрацює з існуючими, якщо вони, звичайно, наявні. При відсутності сприяють їхньому створенню.

Загальновідомо, що права людини на місцевому рівні можуть бути найкраще захищені лише в індивідуальному порядку. Завдання ж місцевого самоврядування – це створення умов для забезпечення задоволення матеріальних та духовних потреб більшості громадян, що мешкають на даній території. Ця вимога чітко виписана в Конституції України, де зазначається, що: «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю... Утвердження та забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» [8]. Це конституційне положення має безпосереднє відношення і до місцевого самоврядування, органів і посадових осіб, обов'язком яких є турбота про соціальну справедливість, добробут членів територіальних громад, їхньої соціальної захищеності. Соціальна функція є центральним магістральним напрямком діяльності місцевого самоврядування, тому що, передусім, воно реалізує повсякденні запити та інтереси населення [11, 238]. І це є одна з основ місцевого самоврядування, яка базується на визнанні людської гідності, яку вчені трактують як осмислення людиною своїх прав, своєї моральної цінності та поваги до себе. А поняття «гідне життя» має два соціальних витоки: створення умов для праці більшості членів територіальних громад і соціальна підтримка тих громадян, які з тих чи інших причин, що не залежать від них особисто, не в змозі брати участь у продуктивній праці (більш детально див. [2]).

Цього не можна досягти без реалізації права людини на працю в умовах, що відповідають вимогам безпеки та гігієни; свободу праці; винагороду за працю без будь-якої дискримінації і не нижче встановленого законом мінімального рівня оплати праці; право на захист від безробіття; право на трудові спори та вирішення їх встановленими за законодавством способами, включаючи право на страйки і право на відпочинок [8]. Вдосконаленню процедур механізму захисту членів територіальної громади сприятиме запровадження інституту місцевого уповноваженого з прав людини [1, 19]

(Див. про це: [9, 166]). Реалізація цих прав безпосередньо залежить від реалізації конституційних положень в організації діяльності органів місцевого самоврядування. Однією із головних сфер їхньої діяльності є сприяння зайнятості населення.

Крім того, державні органи і органи місцевого самоврядування зобов'язані згідно зі ст. 11 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права забезпечити право кожного члена територіальної громади на достатній рівень життя для нього самого та його сім'ї (мається на увазі достатнє харчування, одяг і житло), крім того, постійно покращувати умови проживання. А цього можна досягти шляхом впровадження кондомініумів і приватного утримання житла, що спонукало б громадян вирішувати повсякденні проблеми, не покладаючись цілком на державну систему [13, 8-9].

Гарантії свободи суспільства і кожного члена територіальної громади від сваволі органів місцевого самоуправління та державних органів закріплені Конституцією України. Свобода тут характеризується можливістю робити все, що не завдає шкоди іншим. Але відповідно до цього свобода окремої людини не є абсолютною тому, що вона обмежена таким самим станом (свободою) інших людей. Рівність можливостей для всіх – основа свободи.

Кожний громадянин має право вимагати від держави захисту своїх прав і свобод відповідно до наявних міжнародних стандартів та чинного національного законодавства [12].

В Україні згідно зі ст. 32 Конституції гарантується судовий захист прав і свобод кожному громадянину. Закон України «Про судоустрій України» від 7 лютого 2002 р. передбачає функціонування в системі судів загальної юрисдикції місцевих адміністративних судів, які розглядають адміністративні справи, пов'язані з правовідносинами у сфері державного управління та місцевого самоврядування (справи адміністративної юстиції).

Приводом оскарження може бути рішення і дії (або бездіяльність) органів та посадових осіб органів місцевого самоврядування, а також офіційна інформація, що стала приводом для спричинення дії або прийняття рішення, в результаті яких порушено права і свободи громадян. Громадянам у разі порушення їхніх прав гарантується право звертатися до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Відсутність результатів на звернення у всі національні засоби правового захисту громадянина дозволяє йому і гарантує право звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів

міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна.

Згідно із Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» судовим органам у сфері місцевого самоврядування відводиться подвійна роль: по-перше, це захист від неправомірних дій державних та інших органів влади, посадових осіб, підприємств та організацій, а також громадських об'єднань, юридичних і фізичних осіб; по-друге, контроль суду при вирішенні питань про відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування перед населенням, перед державою, а також перед фізичними і юридичними особами.

Особливу роль суд відіграє у гарантіях дії Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» і в забезпеченні конституційних прав громадян вибирати і бути обраним в органи місцевого самоуправління. При порушенні цього права суд скасовує незаконний акт органів і посадових осіб та відновлює порушене право.

На сьогодні недостатньо використовуються можливості, надані Законом «Про місцеве самоврядування в Україні», у сфері захисту місцевого самоврядування шляхом реалізації заходів відповідальності за невиконання питань місцевого значення, прийнятих на місцевих референдумах, зборах, сходах громадян, рішень органів і посадових осіб місцевого самоврядування, прийнятих у межах їхніх повноважень. Не стало практикою щоденного життя вирішення питань відповідальності органів та посадових осіб перед населенням територіальних громад.

Семінари, конференції, слухання з питань місцевого самоврядування, виступи міських голів та їхнє неофіційне спілкування все більше свідчать, що окремі з них працюють тими методами і з мірками, з якими прийшли з певної галузі виробництва, не знаючи, а можливо, і не бажаючи знати основні проблеми діяльності місцевої влади. В цьому плані позитивно-показовим є зарубіжний досвід.

На нашу думку, сучасний міський голова повинен зосереджувати свою увагу на вирішенні проблем публічної діяльності, тобто формуванні іміджу керівника та виконкому, вміло поєднуючи дипломатичну та комунальну політику, будувати добросусідські взаємини і зв'язки з усіма суб'єктами впливу на території населеного пункту, максимально приділяти увагу розв'язанню назрілих питань економічно-соціального розвитку; регулюючій діяльності або зміні норм, що склалися під тиском певних ситуацій, причому відмовитись від адміністративних методів і впровадження системи відповідних стимулюючих чинників для розвитку господарської та підприємницької діяльності; організації адміністративної роботи в

співпраці з апаратом виконкому, відомствами і службами для забезпечення процесів функціонування міських систем; кооперації владних, економічних, організаційних, матеріальних, інтелектуальних та інших ресурсів у загальноміську програму або проект.

Виходячи з вищесказаного, сучасний міський керівник у здійсненні управління повинен цілеспрямовано відходити від методів адміністрування, які застосовуються в основному при реалізації стратегії збереження єдності та однорідності уже сформованих типів організації та господарювання (радянський метод). Освоювати метод проектної діяльності як високоефективний при багатогранності суб'єктів діяльності і людських особливостях, що несуть різні зразки культурних форм життєдіяльності, і його використовують там, де ситуація не зовсім визначена, тобто в динамічних демократичних системах. Організація діяльності в такому разі будується на принципі сумісності, який розглядається як універсальний засіб, і в одному випадку він проявляється як організаційний, в другому – як інтелектуальний, а в третьому – як інвестиційний. Мається на увазі, що в процес проектування включаються представники зацікавлених діяльних груп населення, і в їхній взаємодії, як правило, і знаходяться необхідні для реалізації проекту ресурси. Крім того, такий підхід розширює спосіб представництва громадських та політичних сил, що знімає проблему ізолюваності органів влади при прийнятті рішень та дефіциті інвестицій (див., наприклад [7, 49-52]).

Соціальні, технологічні, екологічні й економічні структурні зміни ставлять перед територіальною громадою комплексні завдання, які варто вирішувати не тільки шляхом інвестицій, але і часто шляхом зміни свідомості і ставлення до проблеми (див., наприклад: [7]). В нових умовах перед радою постає завдання – добитися від населення розуміння і сприйняття необхідності та важливості проведення реформ і розв'язання важливих завдань. Як приклад, можна навести створення в місті умов для дбайливого ставлення до дітей, боротьбу з безробіттям молоді, піклування про людей похилого віку, інтеграцію нових переселенців, іноземців і біженців, економію електроенергії, безпеку руху тощо. Необхідно, перш за все, визначити актуальність рішення, тобто наскільки воно потрібне і важливе у даний момент і на даній території, встановити адресатів, виявити можливу реакцію керованої системи на його появу, передбачити можливі негативні наслідки. Тому доцільно за порадою звернутися до тих, на кого це рішення буде розраховане. Це може бути реалізовано відповідним органом шляхом звернення до громадян через

засоби масової інформації з пропозицією надіслати листи, зателефонувати і висловити свою позицію. Цінний досвід з цього питання є у Німеччині, де рада у рамках спеціального «часу запитань» надає можливість ставити будь-які запитання з проблем місцевого життя, виступати з пропозиціями або ініціативами [10, 17].

Список літератури:

1. Батанов О.В. Основні напрями і види діяльності територіальних громад: проблеми класифікації [Текст] / О. В. Батанов // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. – 1998. – № 4. – С. 19.
2. Борецька Н.П. Соціальний захист населення на сучасному етапі: стан і проблеми [Текст] / Н. П. Борецька. – Донецьк: Янтар, 2001. – 352 с.
3. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні від 21.05.1997 р. – № 280/97-ВР [Електронний ресурс] / Режим доступу: [http:// www.rada.kiev.ua](http://www.rada.kiev.ua)
4. Закон України «Про органи самоорганізації населення» 11.07. 2001р. [Електронний ресурс] / Режим доступу: [http:// www.rada.kiev.ua](http://www.rada.kiev.ua)
5. Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07.06. 2001 р. №2493.ІІІ. [Електронний ресурс] / Режим доступу: [http:// www.rada.kiev.ua](http://www.rada.kiev.ua)
6. Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» 2002 р. [Електронний ресурс] / Режим доступу: [http:// www.rada.kiev.ua](http://www.rada.kiev.ua)
7. Кириленко О.П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика) [Текст] / О. П. Кириленко. – К.: НІОС, 2000. – 384 с.
8. Конституція України // Відомості Верховної Ради України [Текст]. – 1996. – № 30; № 141.
9. Корпань О.В. Світовий досвід організації місцевого самоврядування [Текст] / О. В. Корпань // Правова держава: Щорічник наукових праць Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – Вип. 11. – 2000. – С. 160-166.
10. Местное самоуправление в Германии (на примере Положения об общинах земли Баден-Вюртемберг) [Текст]. / Пер. с нем. Р. Кунце. – М.: ДЕ-ЮРЕ, 1996. – С. 17, 93.
11. Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран [Текст] / А.А. Мишин. – М.: Белые альвы, 1996. – С. 238.
12. Міжнародне публічне право [Текст] // Збірник документів. – Т.1. – М.: Юристь, 1996.
13. Поліпшення якості обслуговування у житловому секторі і стимулювання муніципального розвитку [Текст] // Вісник Фонду Євразія. – 1998. – № 5(10). – С. 8-9.